

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

¿Hacia el pacífico?

Reestructuración de la política exterior de EUA 2010-2016

Matías Caubet¹

Se encuentra fuera de discusión, hoy en día, el hecho de que los últimos ocho años han sido años de cambios significativos en Estados Unidos en materia de políticas interna y externa. Hoy en día los dos candidatos con mayores chances de competir por la candidatura presidencial son Hillary Clinton por parte del partido demócrata y Donald Trump en representación del partido republicano. Ambos con visiones realmente diferentes en torno a la orientación sobre lo que debe hacerse en asuntos de política interna y exterior. Sin embargo, ambos afrontan una misma disyuntiva. La misma disyuntiva que se encontró el presidente Barack Obama al momento de asumir en su segunda presidencia: ¿Debe Estados Unidos orientar su política exterior hacia el pacífico? Y si así fuera el caso ¿Qué tipo de política debería implementar en relación a los actores de dicha región?

El objetivo de este breve trabajo es analizar los diferentes aspectos del llamado “giro al pacífico” teniendo en cuenta tres ejes: las modificaciones en los gastos militares – composición de gastos por arma-, la política exterior en relación a los países del ASEAN y Japón y, por último, la política de EUA en relación a China. Esta división de actores no es arbitraria y responde, más bien, al aumento de las tensiones entre la República Popular China y los demás países de la región. Se parte del supuesto según el cual dicho país ha venido teniendo, desde la crisis del 2008, una política exterior mucho más activa a nivel regional, lo cual ha dado lugar a tensiones con sus vecinos. Sin embargo un análisis pormenorizado de dicha cuestión escapa a los propósitos de este trabajo y nos limitaremos, solamente, a analizar los cambios de la política de

¹ Maestrando en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)



Washington en la región ya que el eje de gravedad del trabajo está situado en EUA como un actor de carácter fundamental en la región del pacífico.

El artículo está dividido en cuatro secciones. La primera sección analiza la estrategia de Seguridad Nacional –ESN de ahora en adelante- del año 2015 y las principales diferencias con su antecesora del 2010. En la segunda sección se estudia la evolución del presupuesto de defensa de EUA del 2010 al 2015 y busca analizar si, más allá del conocido recorte en el presupuesto militar, hubo un redireccionamiento y modificación en la composición del presupuesto militar que nos permita pensar en la operacionalización de un nuevo teatro de operaciones por parte de la casa blanca. La tercera sección analiza las relaciones de EUA con los países de la región, particularmente ASEAN, países con los cuales, podemos adelantar, ha tenido una lógica de carácter cooperativo en la región de Asia-Pacífico. La cuarta sección habla de la relación EUA-China entorno a un punto específico como lo es el del conflicto del mar de Sur de China. Cabe aclarar, que este trabajo pretende ser una primera aproximación al tema en cuestión. Como tal, los principales ejes del trabajo están sujetos a mayor desarrollo en investigaciones posteriores.

Hacia una primera aproximación, un análisis de la estrategia de Seguridad Nacional de EUA del año 2015

Se puede vislumbrar la significación que ha tomado Asia Pacífico para EUA en los últimos 5 años si analizamos la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del año 2015 en la cual Asia y Pacífico adquiere una relevancia que inexistente en la ESN anterior – año 2010.

La ESN del año 2010 la región de Asia figuraba como una región asociada a la cooperación y a la necesidad del estímulo de los vínculos de seguridad y comerciales. En efecto, la región de hecho no figura, de manera particular, en el resumen de la ESN firmada por el propio presidente de EUA, Barack Obama. En el resto del documento. La región es citada en el marco argumental según el cual la necesidad de reforzar vínculos comerciales con los países de la región –particularmente ASEAN- debe ser un foco de



gran importancia para la política exterior estadounidense (2010: 43). También se hace mención a los aliados del pacífico –particularmente Japón, Corea del Sur, Filipinas y Tailandia- en la sección del refuerzo de la seguridad frente a diferentes amenazas como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, piratería, cambio climático, etc (Ibid: 42). China es mencionada como un actor hacia el cual las relaciones a construir se basan en la cooperación y en la agenda común sobre diversos temas (Ibid: 43). Luego se hace mención a la revisión del programa de modernización militar de China a fin de evitar posibles tensiones con sus vecinos:

“We will monitor China’s military modernization program and prepare accordingly to ensure that U.S. interests and allies, regionally and globally, are not negatively affected.”

Esa es la única mención referida a China como, sino un adversario, al menos una potencia regional a tener en cuenta. Luego se vuelve a la lógica discursiva enmarcada en un eje de cooperación.

La ESN del 2015 es un giro sustancial en relación a su predecesora. En efecto, el primer elemento referido a una modificación significativa en la política exterior de Washington se puede detectar, en el documento, en la propia introducción en la cual se habla de un “redireccionamiento” a la región de Asia y Pacífico. Dicho redireccionamiento supone, “una profundización de lazos con una gama más amplia de actores en la región” (2015:3). Dicho elemento parece significativo ya que señalaría, un acercamiento a nuevos países que hasta ese momento no eran de una gran relevancia estratégica para Washington. Inmediatamente luego de dicho párrafo se hace referencia al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) y sobre como dicho acuerdo supondrá, en caso de ser completado en su integridad, cerca del 40% del comercio global. Si bien hasta aquí las consideraciones hablan en una clave cooperativa hay dos puntos en los cuales merece la pena hacer un detenimiento.

Por un lado, el señalamiento de nuevos aliados en la región, seguidamente del nombramiento del TPP hace pensar en algunos países del sudeste asiático y, en un sentido más amplio, al ASEAN en su conjunto. Por otro lado, es notable el hecho de que



China no este incluida en el TPP lo cual hace pensar que la política exterior de EUA en la región Asia-Pacífico, en primera instancia, supone un acercamiento a otros países, rompiendo así con la trayectoria de los últimos años, trayectoria en la cual Pekin era puesta como el centro de la política exterior de Estados Unidos para la región. Por otro lado, el hecho de que se hable de nuevos aliados y del TPP –que, insistimos, excluye a China- en el marco de las tensiones que esta mantiene con los países de la región parece no ser un mero descuido por parte de la Casa Blanca, sino más bien un elemento discursivo fuertemente cargado de peso político.

Posteriormente en el documento, el conflicto del mar del sur de China es señalado como un foco de tensión internacional junto con las tensiones de las dos Coreas (Ibid: 10) En este punto es claro que el interés de Washington en la región, según deja ver el documento, radica en un componente mucho más estratégico-militar que comercial.

Más adelante la postura de Washington en relación al espacio del mar del sur de China se hacen más explícitas.

We insist on safe and responsible behaviors in the sky and at sea. We reject illegal and aggressive claims to airspace and in the maritime domain and condemn deliberate attacks on commercial passenger traffic.

Hasta aquí la referencia se realiza en un sentido amplio, sin embargo, más adelante el documento especifica sobre la particularidad de la región de Asia-Pacífico.

On territorial disputes, particularly in Asia, we denounce coercion and assertive behaviors that threaten escalation. We encourage open channels of dialogue to resolve disputes peacefully in accordance with international law. We also support the early conclusion of an effective code of conduct for the South China Sea between China and the Association of Southeast Asian States (ASEAN).

Es notoria la mención que se hace a la “coercion y a las conductas que promueven a la escalada del conflicto entre las partes. La mención es una clara referencia a la política de militarización que viene realizando la República Popular China en el marco de su reclamo por la soberanía en el mar del sur de China.

Por último se menciona el rol que EUA debe tener en relación a dicho conflicto:



America's ability to press for the observance of established customary international law reflected in the U.N. Convention on the Law of the Sea will be enhanced if the Senate provides its advice and consent—the ongoing failure to ratify this Treaty undermines our national interest in a rules-based international order.

La posición de Estados Unidos acerca del conflicto es la del respeto a la convención del derecho del mar —aquella que curiosamente no fue aprobada por la administración de Reagan— y el respeto al derecho internacional. Es claro que esto supone una posición contraria a la postura China —la cual se basa en el principio de soberanía— y más cercana a la de los países de la ASEAN.

Por último, al final del documento se hace mención a la expectativa, por parte de EUA, del desarrollo de una estable, prospera y pacífica China. Sin embargo, solo unos renglones más abajo se señala que EUA observará el desarrollo del proceso de militarización llevado a cabo por la RPC con la finalidad de reducir las posibilidades de malos entendidos.

El presupuesto de defensa de EUA ¿reducción o construcción de fuerzas móviles?

“In the U.S. military, at least, the “pivot” to Asia has begun. By 2020, the navy and the air force plan to base 60 percent of their forces in the Asia-Pacific region.”

Andrew F. Krepinevich Jr. (2015)

En el año 2011 el “límite de deuda” (debt ceiling en inglés) —un mecanismo que limita el monto máximo de dinero que puede ser solicitado por el gobierno federal— se

5



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

encontraba en un punto crítico por diferentes motivos². Esto llevo a una necesidad, por parte de la administración de Obama, de solicitar un aumento de dicho límite. Sin embargo, los republicanos aprovecharon dicha situación para que, a cambio de aprobar una modificación del límite, el gobierno hiciera recortes en el presupuesto federal generando así la llamada “Budget Control Act” (BCA) la cual implicó una reducción de presupuesto en diferentes departamentos del gobierno federal de EUA, siendo el principal afectado, el Departamento de Defensa (DOD por sus siglas en inglés).

Las noticias posteriores son conocidas: Desde el año 2011 en adelante, EUA la mayor reducción de su presupuesto militar desde fines de los años '80. Dicha reducción ha sido, además, realmente acelerada ya que, por ejemplo, el presupuesto de defensa de EUA en el año 2013 se redujo de 671 mil millones de dólares a 619 mil millones de dólares (D, Walker, 2014: Council of Foreign Relations). Los ajustes afectaron diferentes programas y capacidades operativas y la falta de coordinación entre el DOD y el Senado hicieron que los primeros impactos de la BCA resultaran en recortes en áreas centrales del área de defensa. Sin embargo, como señala Tod Harrison (2011:74) en su análisis del presupuesto militar estadounidense del año 2012, la revisión entera del presupuesto militar puede hacer que sea una buena oportunidad para desechar programas y actividades innecesarias dentro de las fuerzas armadas de EUA.

Últimamente (2013-2016) en los resúmenes de solicitud de presupuesto que son presentados anualmente por el DOD se puede encontrar diversas menciones a la idea de renovación de las fuerzas armadas. Esta renovación está asociada a la creación de fuerzas más móviles y preparadas para una gama de conflictos más diversos. Por ejemplo, el resumen de solicitud de presupuesto (RSP de ahora en adelante) en uno de sus apartados señala que la estrategia del DOD, a nivel presupuestario, “*creates a smaller, lighter, more agile, flexible Joint force to conduct a full range of military activities that are necessary to defend U.S national interests*”. (2012:8)

2 ahondar en dichos asuntos escapa al propósito de este trabajo



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

En el RSP del año fiscal 2015 se sigue con dicha línea y se especifica que *“the restructured force will sustain it’s technological edge, [and will] be capable of deterring and, if necessary, defeating aggression, and improve it’s readiness to accomplish key missions.”* (2015:8)

Y es que otro elemento fundamental en la reestructuración de las fuerzas armadas apunta a ser el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan la neutralización rápida de cualquier amenaza a los intereses de Washington.

En relación a esto último, Katherine Blakeley, en su análisis del RSP del año 2017, señala que el presupuesto del año 2017 se aleja de la necesidad de grandes cantidades de tropas terrestres utilizadas en Irak y Afganistán y se enfoca en el desarrollo de capacidades de última generación dirigidas a la competencia entre grandes potencias. Asimismo, cita al secretario de defensa Ashton Carter quien señaló, en su avance del presupuesto del año fiscal del año 2017, a *“China and Russia at the top of the list of DOD’s challenges, followed by North Korea, Iran and global terrorism”* (Blakeley, 2016:71)

Es claro el giro en las prioridades del Departamento de Defensa, el cual, a diferencia de los primeros años del nuevo milenio, ha comenzado a ver –en sintonía con el nuevo contexto internacional en el cual la multipolaridad se ha convertido en un rasgo más distintivo- a China y a Rusia como nuevos adversarios dentro del sistema internacional.

En este sentido, el propio RSP del año fiscal 2016 señala al rebalanceo hacia el pacífico como una de las principales prioridades del DOD. A lo mismo apunta la RSP del año 2014 cuando señala que el rápido crecimiento de China ha sido acompañado –en los últimos años- de una sustancial modernización militar enfocada en la “contra-intervención” la cual supone un desafío al rol estadounidense como socio de la seguridad en el área del pacífico. En este marco es significativo que los programas más relevantes para la marina se hayan convertido en los submarinos de clase Virginia y el desarrollo de barcos de pequeña superficie (tamaño) para combate en litorales (2013:31). El giro hacia el pacífico también es notorio en el programa de despliegue de unidades (UDP por sus siglas en inglés) de la RSP del año fiscal 2015. (2015:27)



La capacidad operativa en caso de una hipotética guerra simétrica entre potencias – China y/o Rusia- parece haberse vuelto una hipótesis de conflicto para el DOD sin descuidar la actual guerra contra el terrorismo –reflejada en la relevancia que sigue poseyendo las operaciones de contingencia de ultramar (Overseas Contingency Operations) en el presupuesto de defensa-. En este sentido la reformulación de las prioridades de asignación de presupuesto hacia fuerzas móviles, pero con mayor tecnología apuntan a una operacionalización de la preparación para conflictos sustancialmente diferentes a las guerras asimétricas de las pasadas décadas –Irak y Afganistán principalmente. En lo específico también es notorio que la capacidad de combate submarina y el aumento de barcos de pequeño calado en detrimento de los viejos grandes buques (Blakelay: 2017: 27).

Es claro que el recorte presupuestario iniciado en el año 2011 con el BCA ha servido también para que el DOD repense la composición de las fuerzas armadas a la luz de una creciente preocupación por la militarización de China. La máxima de este giro en la estructura de las fuerzas armadas se podría resumir –a riesgo de caer en una simplificación excesiva- en “menos pero mejor”, sin embargo, es claro que dicha modificación apunta a una reestructuración que no es meramente técnica, sino que tiene un fuerte sentido geopolítico que se deja entrever en los documentos oficiales del gobierno del gobierno federal.

El enemigo de mi enemigo...Las relaciones EUA-ASEAN en el mar del sur de China

“Engagement with Southeast Asia, a strategically important, economically dynamic region at the heart of the Asia-Pacific, is a central pillar of the U.S. Rebalance to Asia”

Así reza el comienzo de una hoja descriptiva de la casa blanca titulada *Unprecedented US-ASEAN relations* con fecha del 12 de febrero del 2016. En el documento se señalan los diferentes puntos de cooperación de EUA y los países integrantes de la



organización además de una breve trayectoria histórica de las relaciones.³ La señalada cooperación atraviesa diferentes agendas que van desde la cooperación comercial, la educación, la asistencia humanitaria y, por supuesto, la cooperación en el ámbito de seguridad contra las amenazas a la seguridad en la región de Asia-Pacífico. En la sección de seguridad se señala que durante la administración de Obama se avanzó significativamente en los lazos de cooperación con los países del ASEAN. Desde el 2010 en adelante el secretario de defensa de EUA asiste a cada encuentro de los ministros de defensa de los países de la ASEAN. Desde 2011 EUA ha destacado un asesor militar en Jakarta-Sede del secretariado de la ASEAN-. Asimismo, EUA comparte con los países de la ASEAN, información sobre amenazas a la seguridad regional. (The White House, 2016)

La ASEAN se ha convertido, en un socio estratégico para EUA en el marco del vuelco a Asia. El giro al pacífico ha sido un sello distintivo de la segunda presidencia de Obama. Hillary Clinton, secretaria de estado hasta el año 2013 señalaba, ya en 2011:

“...the United States has moved to fully engage the region’s multilateral institutions, such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)... There is a demand from the region that America play an active role in the agenda-setting of these institutions” (Clinton, 2011: foreign Policy)

Asimismo, Clinton remarcaba que la estrategia de EUA en relación a la ASEAN está vinculada a lograr avances en el asunto del mar del sur de China. (Ibid) Ya en 2010, EUA ayudo al compromiso, por parte de la ASEAN, de garantizar la libre navegación por el mar del Sur de China en el marco del respeto por el derecho de libre navegación (Ibid).

Clinton dejaba en claro al comienzo de dicho artículo, la relevancia de Asia para EUA:

“Harnessing Asia’s growth and dynamism is central to American economic and strategic interests and a key priority for President Obama. Open markets in Asia provide the United States with unprecedented

3 Se remarca que Obama es el primer presidente en reunirse con la ASEAN como un grupo homogéneo. Desde entonces se ha reunido con los representantes de la ASEAN un total de seis veces.



opportunities for investment, trade, and access to cutting-edge technology. Our economic recovery at home will depend on exports and the ability of American firms to tap into the vast and growing consumer base of Asia.” (Ibid)

Prashanth Parameswaran (2013:124), señala que la relación EUA-ASEAN se ha profundizado en los últimos años. Sin embargo, la dinámica a futuro presenta cuatro ejes sobre los cuales EUA debe mantener un balance –entre opuestos- a fin de seguir desarrollando la relación: (1) bilateralismo y multilateralismo (2) seguridad y economía (3) confrontación y cooperación con China (4) Compromisos de EUA y capacidad para realizarlos.

En el primer eje, bilateralismo y multilateralismo, el autor señala que la preocupación de la ASEAN, es que EUA priorice los acercamientos bilaterales antes que el enfoque multilateral. Al mismo tiempo, señala el autor, existe la preocupación, por parte de la ASEAN, de que Estados Unidos se vea traccionado por otras prioridades internacionales que lo alejen de los problemas en la región de Asia-Pacífico. Dicha preocupación está vinculada a una trayectoria histórica de la política exterior de EUA en relación a la región que siempre se asoció más a elementos coyunturales y no a un desarrollo de largo plazo. Sin embargo, explica Parameswaran, ha habido sustanciales avances en la construcción de lazos duraderos y de largo plazo durante la administración de Obama. El desafío está, señala, en mantener una agenda que fortalezca las relaciones en el largo plazo y que mantenga un equilibrio entre las relaciones bilaterales y las multilaterales, siempre las primeras enmarcadas en estrategias asociadas a las segundas. Por ejemplo, la asociación estratégica EUA-Singapur puede fortalecer el rol de Tailandia como un centro clave para la marina estadounidense en la región. Sin embargo, la seguridad regional, debe ser vista desde una óptica multilateral y la ASEAN cumple un rol central en la construcción de dicha agenda.

El segundo eje versa sobre la tendencia que ha habido desde Washington en priorizar la cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa, descuidando la agenda comercial y económica. Un caso emblemático, remarca, es el del Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TTP) ya que algunos países que integran la ASEAN-

10



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Camboya. Laos y Burma- no pueden participar de la iniciativa del TTP debido a que no forman parte del Foro de Cooperación Económica para Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés). Esto hace que la principal iniciativa comercial multilateral estadounidense genere tensiones hacia dentro de la ASEAN lo cual no favorece un avance en el área comercial entre ambas partes. Por otro lado, remarca el autor, la profundización de la cooperación y el intercambio en el marco de la sociedad civil también debe ser un punto a tener en cuenta por las sucesivas administraciones estadounidenses a pesar de ya haberse dado los primeros pasos durante la administración Obama.

El tercer eje señalado por Parameswaran, y el más relevante a propósitos de este trabajo, tiene que ver con la relación con China y la creciente tensión en el mar del sur de China. El autor señala que: *“Both the United States and the Southeast Asian states face essentially the same dilemma with respect to China: they currently have tight economic linkages with Beijing, but worry about the country’s future intentions as its power grows and as it displays increased signs of assertiveness.”* (2013: 128-129).

La doble condición de China entre, por un lado, socio comercial y, por otro lado, potencia emergente con intereses territoriales en la región genera una necesidad, por parte de EUA y la ASEAN, de mantener un equilibrio. Dicho equilibrio implica la necesidad de mantener una combinación de recurrencia a elementos del derecho internacional, reglas de juego específicas en el asunto del mar del sur de China y capacidad disuasiva. Sin embargo, por otro lado, una actitud demasiado agresiva para con Beijing, podría generar una innecesaria escalada que podría derivar en un clima de nueva guerra fría (2013:129).

Además, una escalada en la tensión entre EUA y China deja a los países integrantes de la ASEAN en una posición incómoda que la obligaría a tomar posición por uno de los dos bandos. Es necesario, señala el autor, una agenda que implique brindar mayor capacidad defensiva autónoma a los países de la ASEAN, mantener capacidad disuasiva en el área y, por otro lado, generar espacios de diálogo y cooperación con China en materia de seguridad. Parameswaran señala también que desde la segunda



administración de Obama se vienen dando pasos en esta dirección como, por ejemplo, el ejercicio militar bilateral entre EUA y China llevado a cabo en el año 2012. (2013:130)

Pareciera ser, sin embargo, que la tensión en los últimos dos años ha aumentado a la luz de la intensificación de los reclamos chinos en el asunto del mar del sur de China y la escalada militar en la región⁴. Para Washington la necesidad de mantener el equilibrio en la relación con China resulta, hoy, más relevante que nunca.

El último eje hace referencia a la necesidad de mantener una correlación entre el compromiso de EUA en la región y la capacidad operativa disponible. En particular el eje apunta al recorte en el presupuesto militar –señalado en el apartado anterior- y como esta merma la capacidad de EUA para cumplir todos sus objetivos en la región. (2013:131-132).

Se puede decir, en líneas generales, que la relación de EUA para con la ASEAN ha pegado un giro en los últimos años –particularmente a partir de la segunda administración de Obama- que se ha traducido en una creciente profundización de las relaciones entre ambas partes. No es aleatorio el título del documento oficial de la Casa Blanca de febrero del 2016 al decir que hay un desarrollo sin precedentes de las relaciones EUA-ASEAN. El interés de Washington en desarrollar los lazos con la ASEAN se vincula con la importancia que dicha organización posee en la región. Como señala Clinton, esto tiene que ver con la relevancia que ha adquirido, en los últimos años, el océano pacífico para los intereses económicos y comerciales de EUA. Por otro lado, los países de la ASEAN se han vuelto socios fundamentales en la contención al ascenso chino que preocupa tanto a Washington como a diversos países de Asia.

Las relaciones sino-estadounidenses durante la segunda administración de Obama. El caso del mar del sur de China

Desde comienzos del siglo XXI la estructura de poder del sistema internacional viene cambiando hacia un escenario multipolar. A pesar de que EUA sigue siendo el hegemon

4 La construcción de islas artificiales por parte de China, o el mayor despliegue de tropas estadounidenses en la región son indicativos de esto último.



en dicho escenario, otros actores han comenzado a rivalizarlo. El plano económico y financiero ha sido uno de los primeros despliegues de la nueva situación. Jim O'Neil (2001:3) fue uno de los primeros en percibir esta nueva situación ya en el año 2001 cuando acuñó el término BRIC -Brasil, Rusia, India y China- haciendo referencia a las economías emergentes. Los BRICS (luego de la incorporación de Sudáfrica en 2010) han dado, en los últimos años, desde un enfoque multilateral, una visión alternativa sobre el desarrollo económico a escala planetaria. Dicha situación ha generado una alternativa a las viejas instituciones financieras del Breton Woods -FMI y Banco Mundial- a través de la creación de nuevas instituciones financieras como el Nuevo Banco de Desarrollo o el Fondo de Reservas de Contingencia.

Sin embargo, desde el plano político-militar, la hegemonía estadounidense sigue aún firme e incluso en la primera década del siglo XXI se mantuvo sin ningún tipo de rivalidad real por parte de otro estado nacional. Prueba de ello fue la intervención y posterior ocupación de Irak en la cual, a pesar de la falta de apoyo internacional, EUA realizó una guerra de conquista y ocupación contra el régimen de Saddam Hussein. Sin embargo, a partir del año 2014, con la guerra civil de Ucrania y la ocupación –y posterior anexión- de Crimea por parte del estado ruso, se hizo visible que el escenario multilateral estaba dejando de ser solamente económico y financiero para pasar a convertirse –paulatinamente- en una rivalidad en el plano militar.⁵

Al tiempo que la tensión con Rusia escalaba, también China reforzaba su reclamo sobre el mar del sur de China. Este conflicto se remonta al periodo de la segunda guerra mundial y a la indeterminación de las fronteras en dicho mar luego de la rendición de Japón en dicha guerra. A pesar de que la tensión se ha mantenido en las últimas décadas, esta ha escalado en los últimos años a partir de la creciente presión de China -en tanto emergente potencia militar- y, en particular, desde el año 2009 cuando Vietnam y Malasia iniciaron un reclamo frente a la presentación a Naciones Unidas, por parte de

5 Si bien el veto, en 2011, a la intervención en Siria por parte de China y Rusia ya suponían un primer antecedente, lo cierto es que la crisis de Ucrania supuso un punto de quiebra mucho más significativo que aquella en el sentido de haber generado una tensión entre EUA y Rusia que no se asistía desde tiempos de la guerra fría.



China, de un mapa en el que figuraban la línea de los nueve puntos -una línea cartográfica presentada por el gobierno de la República Popular de China (RPC) como justificación de sus reclamos en el mar del sur de China- sumandose posteriormente al reclamo, Filipinas e Indonesia (Jamandre: 2011, Malaya). Desde entonces la tensión ha tomado la forma de una carrera armamentística en la cual se ha visto involucrado EUA en calidad de garante de la seguridad internacional.

La tensión del mar del sur de China, en realidad, radica en la importancia geoestratégica de dicha región. El comercio anual que transita por el mar del sur de China se eleva a un monto de 5.3 billones de dólares. Al mismo tiempo circulan cerca de once mil millones de barriles de petróleo anuales mientras que la riqueza pesquera no es un dato menor para los actores en disputa.

La tensión ha crecido tanto que podría decirse que las expectativas de Henry Kissinger en su libro "*China*" asociadas al desarrollo, en el largo plazo, de una relación de carácter cooperativo entre EUA y la RPC han sido consumidas por la vorágine de conflictividad que atraviesa hoy en día la región. Kissinger citaba, al final de su libro, un famoso informe de comienzos del siglo XX, el llamado *Informe Crowe* (Kissinger, 2012: 527). El informe hablaba de la rivalidad anglo-alemana previa a la primera guerra mundial y muchos han asociado, señala el autor, a las relaciones sino-estadounidenses como una reedición de dicha tensión en otro contexto (Ibid: 528). Sin embargo, Kissinger se pregunta, si es posible evitar ese fatídico desarrollo reemplazando las "*amenazas estratégicas*", por "*confianza estratégica*" entendida esta última como una instancia de estrechamiento de relaciones entre partes que hagan que las rivalidades sean reemplazadas por una agenda de cooperación y multilateral en la cual la coerción se torna innecesaria. Un claro ejemplo de desarrollo de confianza estratégica ha sido la de los países del atlántico luego de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, remarca Kissinger, en el caso de los países asiáticos, el escenario de confrontación está mucho más presente dando lugar a agendas en las cuales la tensión adquiere mayor relevancia que la cooperación. (Ibid:528) El concepto de soberanía asociado a territorialidad adquiere una importancia que recuerda a los principios Westfalianos en el caso europeo.



La importancia de la soberanía territorial, señalada por Kissinger, adquiere una materialidad indiscutida al momento de pensar el conflicto del mar del sur de China.

Al final el autor se pregunta si será posible, en un futuro, la creación de una comunidad del pacífico de la misma forma en que, luego de la primera guerra mundial, fue creada una comunidad del atlántico -Sociedad de las Naciones- (Ibid:541). No desconoce, sin embargo, las dificultades que se presentan en el proceso: les resquemor chino de que Estados Unidos establezca un control a su desarrollo o las diferencias en cuanto a identidades nacionales se refiere (ibid: 542). Sin embargo, señala, el futuro de Asia -y del globo- estará marcado por la forma en China y EUA se relacionen a futuro y la capacidad que tengan sus líderes en la construcción de una agenda común y el dejar de lado objetivos coyunturales para priorizar objetivos de largo plazo.

Es claro que el asunto del mar del sur de China se ha constituido en un enorme freno a la esperada agenda común en pos de intereses de largo plazo que pensaba Kissinger. La dinámica cooperativa ha venido dejando lugar -durante la segunda administración de Obama- a una agenda que mantiene la cooperación, pero con fuertes elementos de tensión.

Dicha tensión ha sido motivo de discusión en los círculos de académicos y especialistas en torno a cómo afrontar el conflicto del mar del sur de China.

Andrew Krepinevich, en un artículo de Foreign Affairs del año 2015, planteaba la necesidad de una estrategia de carácter disuasivo frente a la expansión de la RPC. Para ello, plantea el autor, es necesario convencer a Beijing que, en caso de un conflicto armado, no tendría éxito en capturar lo que el autor denomina *“la primera cadena de islas”* -Japón, Filipinas y Taiwan- a través de apoyo militar a los países aliados en la región. Dicho apoyo tendría la forma de capacidad antiaérea, misiles, etc que impidan cualquier ofensiva por parte del gobierno de la RPC (Krepinevich, 2015: foreign affairs).

Michael D. Swaine planteaba que el enfoque de Krepinevich languidece al explicar dos elementos fundamentales, como la estrategia de negación -el rechazo de cualquier

15



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

aventura militarista por parte de Beijing- se enlaza con el resto de la estrategia de seguridad estadounidense en la región y, por otro lado, como se podría materializar la estrategia de negación en el marco de los recortes presupuestarios del DOD (Swaine, 2016: Foreign Affairs).⁶ Además, señala Swaine: *“It is inconceivable that Beijing will accept U.S. predominance in perpetuity and that it will grant the United States complete freedom of action in the Pacific and recognize its ability to prevail militarily in a potential conflict. Trying to sustain such predominance, therefore, is actually the quickest route to instability, practically guaranteeing an arms race, increased regional polarization, and reduced cooperation between Washington and Beijing on common global challenges.”*

Swaine plantea la necesidad de encontrar una forma pacífica y cooperativa de transición de una hegemonía estadounidense a una hegemonía compartida en el pacífico. Sin embargo, se presenta el problema del rechazo chino a seguir manteniendo una posición subordinada en la periferia marítima (Ibid).

Por último, Aly Wyne remarca la hipocresía de la recurrencia, por parte de Estados Unidos, a la Convemar como égida para mantener control sobre China. En efecto, señala la necesidad, por parte de EUA, de integrar la CONVEMAR ya que, por un lado, eliminaría el doble rasero discursivo por parte de este -EUA jamás ratificó la convención y, sin embargo, se apoya en ella para rechazar los reclamos por parte de la RPC sobre el mar del sur de China- y, además, supondría una señal de credibilidad que invitaría a otras potencias a respaldar el derecho internacional (Wyne, 2016: foreign affairs).

Es claro que el conflicto del mar del sur de China y la estrategia de contención por parte de EUA han producido un giro significativo en las relaciones sino-estadounidenses. Sin embargo, los enfoques militaristas no hacen más que generar una dinámica conflictiva que tensiona aún más la situación en la región. Esto no solo afecta las relaciones entre EUA y China, sino que involucra a los demás países de la región. Si bien la idea de una

⁶ algo similar a lo señalado por Parameswaran en torno a la necesidad de equilibrar compromisos con capacidades operativas.



confianza estratégica, como pensaba Kissinger hace solo unos años, se vislumbra como un escenario poco realista hoy en día, si es importante que tanto EUA y la RPC apuesten a una estrategia cooperativa que permita un paso pacífico a una estructura de poder multilateral en el pacífico que no descuide a los demás actores de la región manteniendo un necesario balance que evite escaladas que implicarían escenarios nocivos para todos los actores.

Conclusiones

El giro en la política exterior estadounidense es indiscutido. Esto es notorio tanto en documentos oficiales, análisis de diferentes académicos e, incluso -como se vio en el apartado dos-, en la modificación de las prioridades en la renovación de las FF.AA. Sin embargo, también se puede decir que, más que un giro, se trata de una profundización de tendencias de política exterior que ya se venían desarrollando en años anteriores. La dinámica cooperativa con los países integrantes de la ASEAN no es un factor nuevo en la política exterior de EUA, sino que ha sido profundizado sustancialmente por la administración del segundo mandato de Obama. Asimismo, las tensiones con China no eran inexistentes hace diez años, el ascenso por parte de China viene siendo monitoreado desde antes del 2010 o incluso antes de los años 2000. Pero las tensiones han aumentado significativamente en los últimos años debido a, por un lado, el ascenso de China como potencia rival de EUA ya no solo en el plano financiero sino también en el ámbito político-militar -al menos en las regiones circundantes a la RPC- y a la necesidad, por parte de EUA, de garantizar sus intereses y los de sus aliados en una región central para el comercio global. Es claro que Washington percibe la nueva relevancia del Pacífico como nuevo motor económico y comercial del mundo, claro ejemplo de ello es su insistencia en el TTP. Sin embargo, China ha sido excluida de dicho tratado, dando también otra señal clara: hay algunos sectores que creen en un “pacífico para los americanos”. Mientras tanto las dinámicas cooperativas y conflictivas siguen aumentando y, eventualmente, implicarán una toma de decisiones por parte de Washington. La pregunta es cual de ambas dinámicas se priorizará o, si se priorizan ambas, en qué medida cada una. Al fin y al cabo, no se trata meramente de *que* hacer



sino de *cómo* hacerlo. Ese *cómo* hacerlo, definirá, en el largo plazo, el futuro del pacífico.

Bibliografía

- Blakeley, K (2016) *analysis of the FY 2017 defense Budget and trends in defense spending* en Center for Strategic and Budgetary Assessment.
- Clinton, H en <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>. Consultado por última vez el 11/10/2016
- Department of Defense (2013) Fiscal Year 2014 budged request. Estados Unidos
- Department of Defense (2015) Fiscal Year 2016 budged request. Estados Unidos
- Department of Defense (2014) Fiscal Year 2015 budged request. Estados Unidos
- Department of Defense (2015) Fiscal Year 2016 budged request. Estados Unidos
- Harrison, T (2011) *analysis of the FY 2012 defense Budget* en Center for Strategic and Budgetary Assessment.
- Jamandre, T en <https://web.archive.org/web/20110419050124/http://www.malaya.com.ph/apr14/news4.html>. Consultado por última vez el 6/10/2016
- Kissinger, H (2012) China. Buenos Aires. Debate
- Krepinevich, A. F en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-02-16/how-deter-china>. Consultado por última vez el 9/10/2016
- P, Parameswaran (2013) "The Power of Balance:" Advancing US-ASEAN Relations under the Second Obama Administration en The Fletcher Forum of World Affairs. Vol. 37:1 pp 123-134
- Swaine, M en <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-04-20/real-challenge-pacific>. Consultado por última vez el 9/10/2016
- The White House (2010) National Security Strategy. Estados Unidos
- The White House (2015) National Security Strategy. Estados Unidos
- The White House (2016) Unprecedented US-ASEAN relations. Estados Unidos
- Walker, D en <http://www.cfr.org/defense-budget/trends-us-military-spending/p28855>. Ultima fecha de consulta 10/10/2016.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

- Wyne,A en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-07-14/us-hypocrisy-south-china-sea>. Consultado por última vez el 9/10/2016

